

Известия Гомельского государственного университета
имени Ф. Скорины, № 2 (89), 2015

УДК 342.9

Правовое регулирование обеспечения безопасности особо важных государственных объектов как важного элемента национальной безопасности страны

И.А. Юцов

Рассматриваются актуальные аспекты правового регулирования обеспечения безопасности особо важных государственных объектов в Республике Беларусь в связи с особыми требованиями, выдвигаемыми к их безопасному функционированию и необходимостью обеспечения национальной безопасности страны. На основе анализа теоретических взглядов различных ученых дается определение «особо важные государственные объекты» и приводится их классификация. Обосновывается вывод, что проблема обеспечения безопасности особо важных государственных объектов в Республике Беларусь приобретает наиболее важный, актуальный характер и является основной стратегической задачей обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь.

Ключевые слова: национальная безопасность, особо важные государственные объекты, охраняемые объекты, государственное регулирование.

The actual aspects of the legal regulation of the protection of important state facilities in the Republic of Belarus according to the special requirements for their safe operation and the need to ensure national security are described. The definition of «important state facilities» and their classification based on the analysis of theoretical views of various scientists are provided. The conclusion is that the problem of the protection of important state facilities in the Republic of Belarus becomes the most important and actual. It is the main strategic task of ensuring the national security of the Republic of Belarus.

Keywords: national security, important state facilities, protected objects, state regulation.

На современном этапе обеспечение комплексной защиты особо важных государственных объектов (далее ОВГО) является одной из приоритетных задач обеспечения национальной безопасности страны. Исследование особо острых проблем защиты ОВГО как основного элемента стратегии национальной безопасности Республики Беларусь приобрело сегодня особое значение в связи с необходимостью разработки и внедрения новых форм и инструментов регулирования исследуемых процессов.

Обеспечение безопасности ОВГО тесно связано с общей безопасностью государства и является необходимым условием обеспечения экономической и политической безопасности страны. Реформирование национального законодательства, регулирующего вопросы обеспечения защиты названных объектов в Республике Беларусь, обусловлено не только отсутствием в законодательстве четкого определения ряда терминов, но и отсутствия четкого круга объектов, относимых к ОВГО. Это определяет сложность применения нормативных правовых актов при решении ряда спорных вопросов. Преобразование ряда положений должно осуществляться поэтапно, согласно современным требованиям обеспечения безопасности ОВГО, не внося противоречия в другие смежные отрасли права.

Отсутствие на законодательном уровне четкого и логичного понятийно-категориального аппарата приводит к тому, что в нормативных правовых актах республиканского и ведомственного уровня применительно к одним и тем же объектам употребляются различные термины («критически важные объекты» [1], «критически важный объект информатизации» [2], «опасный производственный объект» [3] и т. д.).

На наш взгляд, указанные термины в нормативных правовых актах могли бы быть обобщены понятием «особо важные государственные объекты».

Следует отметить, что выработка общих направлений оптимизации правовой защиты ОВГО, которые представляют собой совокупность объектов энергетики, промышленности, информатизации и ряд других сфер жизнедеятельности общества, обусловлена возникновением внешних и внутренних угроз безопасности. На этих объектах разрабатываются и производятся новейшие образцы вооружения и техники, хранятся секреты государственной важности, а около половины объектов относятся к потенциально опасным и могут представлять ре-

альную угрозу окружающей природной среде и населению нашей страны [4, с. 68].

Процесс обеспечения национальной безопасности тесно связан с необходимостью защиты функционирования ОВГО. Безопасная работа ОВГО в рамках государственного регулирования реализуется государственной системой обеспечения защиты. Формирование оптимальной системы национальной безопасности осуществляется путем реформирования законодательства в этой сфере. Следовательно, рассмотрение и разработка авторских понятий, наиболее точно отражающих современное положение работы ОВГО позволит усовершенствовать ряд нормативных правовых актов.

С.А. Старостин дает следующее определение ОВГО – «объект, имеющий большое значение для обеспечения государственного управления и местного самоуправления, жизнедеятельности населения и работы организаций» [5, с. 164]. С.Н. Зайцев выделяет их в качестве «специализированных объектов, представляющих собой особые пункты управления государством и Вооруженными Силами Российской Федерации и другие объекты, обеспечивающие функционирование федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [6, с. 45].

Эти авторы вывели следующую классификацию ОВГО:

- объекты, представляющие собой предприятия или сооружения, организации или учреждения, осуществляющие свою деятельность в целях развития государства и общества;
- объекты, имеющие исключительно важное значение для государства, которые подлежат обязательной защите этих объектов от возможных внешних и внутренних угроз;
- объекты, которые осуществляют свою деятельность согласно установленному административно-правовому режиму, что придает им особый закрытый статусу функционирования [5, с. 165].

Данная классификация достаточно обширна и представляет научный интерес.

Российский ученый И.А. Косицин определяет ОВГО как «предприятие, учреждение, организацию или сооружение, приспособленное либо осуществляющее свою деятельность с целью поддержания государственной власти, обеспечения жизненно важных интересов общества и государства, требующее от исполнительной власти организации особых мер безопасности по его функционированию (содержанию) или определенный режим входа-выхода и пребывания». Также автор предлагает следующую классификацию ОВГО:

- «– объекты, имеющие важное значение для управления государством;
- объекты жизнеобеспечения;
- потенциально опасные объекты;
- объекты оборонного назначения;
- объекты с оборотом культурных ценностей» [7, с. 172].

Особое значение имеет законодательство и собственно термины, установленные нормативными правовыми актами стран Таможенного союза. Так, в соответствии с Законом Республики Казахстан от 19 октября 2000 г. «Об охранной деятельности» к особо важным государственным относятся «объекты, имеющие важное значение для государства и общества, нарушение целостности которых может негативно повлиять на безопасность государства, четкую реализацию возложенных на него функций, привести к значительному ущербу экономике, осложнить межгосударственные отношения». В данном нормативном правовом акте дается следующая классификация ОВГО: 1) особо важные государственные, стратегические объекты; 2) объекты отраслей экономики, имеющих стратегическое значение; 3) объекты, принадлежащие юридическим лицам, в уставном капитале которых государство прямо или косвенно владеет контрольным пакетом акций (долей участия) [8].

В Законе РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (в ред. 21.07.2014 г. № 210-ФЗ) «перечень объектов, имеющих особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения, которые являются федеральной собственностью, утверждается нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти, в оперативном управлении которого такие объекты находятся. В перечень не могут быть включены объекты, подлежащие в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охране» [9].

Согласно законодательству РФ ОВГО обладают следующими классификационными

признаками, позволяющими их относить к различным категориям: 1) объекты, имеющие особо важное значение для обеспечения жизнедеятельности и безопасности государства и населения; 2) объекты, в отношении которых установлены обязательные требования по их антитеррористической защищенности, в том числе объектов транспортной инфраструктуры; 3) объекты с массовым пребыванием граждан [9].

На основании изложенного можно сделать вывод, что «особо важный государственный объект» – это предприятие (учреждение, организация), осуществляющее деятельность в сфере, требующей обеспечения безопасности, установленной государством, нарушение функционирования которого может явиться причиной дестабилизации общественного порядка, повлечь за собой угрозу жизни и здоровью граждан.

Как показало исследование научной литературы и нормативных правовых актов, классификация ОВГО достаточно различна. Ученые классифицируют ОВГО согласно их функциональному назначению (т. е. по объективным признакам), законодатели согласно уровню значимости в контексте обеспечения национальной безопасности. С учетом вышеизложенного выведем существенно новую категориальную систему классификации ОВГО, которая основывается на отраслевой специфике:

- объекты государственного управления и контроля;
- объекты военного назначения;
- объекты промышленного производства;
- объекты повышенного социального значения;
- объекты с особым режимом функционирования;
- научные центры;
- объекты культурного наследия.

Представленная классификация достаточно обширна, однако в полной мере соответствует белорусскому законодательству.

Анализ научной мысли и законодательства некоторых стран в области формирования и функционирования ОВГО в рамках обеспечения национальной безопасности позволяет сделать вывод о том, что при преобразовании общих положений законодательства Республики Беларусь следует использовать положения и выводы как теорий административного права, так и теорий государственного регулирования обеспечения национальной безопасности.

В настоящее время в законодательстве Республики Беларусь действует большое количество нормативных правовых актов различного уровня, относящихся к сфере функционирования и обеспечения безопасности особо важных государственных объектов. Обзор уже действующих положений и инструкций в сфере обеспечения защиты ОВГО [1], [2], [3], [10], [11], [12], а также их периодическое преобразование свидетельствует о том, что законодатели уделяют данному вопросу большое внимание. Рассмотрим особые положения обеспечения защиты особо важных объектов согласно Концепции национальной безопасности Республики Беларусь. Принятая в 1995 г. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь определила направления государственной политики в сфере национальной безопасности и защиты ОВГО как составного элемента. Данным правовым документом определена методологическая основа организации функционирования системы национальной безопасности Республики Беларусь. Первая корректировка Концепции произошла в 2001 г. под воздействием международных факторов влияния. На данном этапе была сформулирована система национальной защиты от внешних и внутренних угроз.

Развитие страны определило дальнейшие потребности в реформировании законодательства в области защиты ОВГО. В соответствии с этим развитие правовых основ защиты национальной безопасности страны должно учитывать внутренние и внешние изменения. Возрастает необходимость мониторинга основных угроз для ОВГО. Поэтому были в очередной раз внесены изменения в Концепцию национальной безопасности Республики Беларусь в 2010 г.

Согласно новой редакции Концепции национальной безопасности Республики Беларусь, национальная безопасность – это состояние защищенности национальных интересов Республики Беларусь от внешних и внутренних угроз. Следовательно, согласно данной трактовке и установленным задачам работы ОВГО, устранение (предотвращение) внутренних и

внешних угроз является ключевой задачей уполномоченных органов власти. При этом Концепция национальной безопасности Республики Беларусь выступает в роли юридической основы применения мер и положений, направленных на обеспечение безопасности функционирования ОВГО. В ней отражены принципы работы, соответствующие национальным интересам, определены факторы устранения внутренних и внешних угроз национальной безопасности [13].

В соответствии с п. 6 Концепции к основным направлениям защиты национальных интересов Республики Беларусь относятся политическая, экономическая, научно-технологическая, социальная, демографическая, информационная, военная и экологическая сфера [8]. В контексте исследования дальнейшего правового реформирования применяемых мер защиты ОВГО следует указать, что они разрабатывались и будут разрабатываться с учетом современных реалий, то есть возникновения новых угроз.

Основными угрозами государственной безопасности страны согласно п. 27 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь являются:

- посягательство на независимость, территориальную целостность, суверенитет и конституционный строй Республики Беларусь;
- рост преступных и иных противоправных посягательств против личности и собственности;
- подготовка или осуществление террористических актов;
- возникновение беспорядков, сопровождающихся насилием либо угрозой насилия;
- дезорганизация системы государственного управления, создание препятствий функционированию государственных институтов [13].

Единственной ключевой задачей, преследуемой законодателями в этой сфере, является обеспечение защиты национальных интересов страны путем поддержания стабильности работы всех секторов государства.

Анализ норм Концепции национальной безопасности Республики Беларусь позволяет определить общий круг национальных интересов страны, защита которых является первостепенной задачей органов государственной охраны. Согласно п. 8 Концепции стратегическим национальным интересом страны является обеспечение независимости, территориальной целостности, суверенитета, незыблемости конституционного строя. Таким образом, необходимо рассмотреть основные составляющие вышеописанных национальных интересов страны для детального понимания основных задач государства.

К политическим национальным интересам Республики Беларусь согласно Концепции национальной безопасности относятся обеспечение эффективного функционирования государственных институтов в интересах общества; к социальным национальным интересам – обеспечение общественной безопасности и безопасности жизнедеятельности населения, снижение уровня преступности и криминализации общества; информационные интересы страны определяются эффективным информационным обеспечением государственной политики, а также обеспечением надежности и устойчивости функционирования критически важных объектов информатизации; в военной сфере – развитие военной организации государства, поддержка обороноспособности страны, соответствующей возможностям государства и достаточного для решения задач мирного и военного времени (п. 9, 12, 14 и 15 Концепции национальной безопасности).

Данная Концепция выделяет ряд положений, регламентирующих безопасность ОВГО. Однако эти положения не образуют единого комплекса норм и сосредоточены в различных разделах документа. Следовательно, рассмотрение определения «особо важные государственные объекты» должно основываться на основных положениях рассматриваемой Концепции, а также определяться соотношением этих норм с правами и обязанностями государственных органов охраны. В этой связи уточнение данного термина, а также разработка единой классификации для них позволит устранить правовые проблемы, связанные с уточнением объекта применения нормативных правовых актов, обеспечивающих их безопасное функционирование.

Согласно п. 37, 40 и 42 Концепции национальной безопасности Республики Беларусь обеспечение безопасности важнейших государственных объектов осуществляется в интересах защиты от внешних угроз, к которым в политической сфере относятся международный

терроризм, незаконный оборот оружия, боеприпасов и других опасных веществ, деятельность специальных служб, направленная на причинение ущерба национальным интересам Республики Беларусь, в социальной сфере – рост и развитие преступности, в сфере информационной безопасности – угроза несанкционированного доступа извне к информационным ресурсам Республики Беларусь [13].

Обеспечение защиты национальных интересов от основных угроз, оговоренных в Концепции, и устранения источников данных угроз входит в компетенцию органов государственной охраны. Согласно п. 14 и 15 Концепции национальной безопасности в их компетенцию входит защита всех сфер национальных интересов. Безопасность ОВГО выражается в способности государства обеспечить эффективное функционирование органов государственного управления, организацию защиты основных интересов государства. Органы государственной охраны тесно взаимосвязаны с действием других государственных институтов, обеспечивающих защиту национальных интересов Республики Беларусь, и находятся в соподчиненном положении.

Обеспечение безопасности охраняемых объектов, как элемент национальной безопасности, в целом требует от государства организации крупномасштабной деятельности по своему обеспечению. Эффективная реализация этой функции способствует созданию оптимальной системы государственной охраны, предполагающей осуществление специализированных мероприятий по обеспечению безопасности охраняемых объектов.

Таким образом, безопасность ОВГО как административно-правовой институт имеет собственный предмет правового регулирования и формируется из совокупности регулирующих однородные общественные отношения правовых норм.

Безопасность ОВГО обеспечивается посредством комплекса специальных, режимных требований. Состояние защищенности ОВГО достигается в рамках особого правового режима – административно-правового режима особо важных государственных объектов. Правовой режим безопасности ОВГО можно определить как систему правовых норм и осуществляемых на их основе в обычных и чрезвычайных условиях мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого и безопасного функционирования указанных объектов.

Как уже отмечалось, к настоящему времени в законодательстве Республики Беларусь действует большое количество нормативных правовых актов различного уровня относящихся к сфере функционирования и обеспечения безопасности особо важных государственных объектов [1], [2], [3], [10], [11], [12]. Указанные нормативные правовые акты, регулируя сходные по своей природе общественные отношения, до настоящего времени не обладают общим методологическим началом. Например, отсутствует юридически закрепленное понятие «особо важные государственные объекты», классификация ОВГО, не разработана методика их категорирования.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

1. Необходимость обеспечения безопасности ОВГО в Республике Беларусь на современном этапе приобрела наиболее важный, актуальный характер и является основной стратегической задачей обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь. Согласно Концепции национальной безопасности Республики Беларусь ключевыми задачами обеспечения безопасности ОВГО являются следующие: снижение уровня опасности; предотвращение терактов; нераспространение технологий, оборудования двойного назначения и загрязняющих веществ; недопущение утечки информации, являющейся государственной тайной и т. д.

2. Защита ОВГО является ключевым элементом государственной стратегии обеспечения национальной безопасности Республики Беларусь. Взаимосвязь эффективной работы ОВГО и обеспечения национальной безопасности в рамках функционирования всего государства существенна, так как стабильность и защищенность ОВГО оказывает влияние на выполнение всех его функций: экономической, социальной, идеологической, экологической, обороны и других.

3. Согласно нормативным правовым актам, регулирующим вопросы национальной безопасности, обеспечение защиты и поддержание стабильности работы ОВГО в Республике Беларусь осуществляется совместной работой органов государственного управления и других государственных институтов.

4. В целях совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей право-

отношения в сфере обеспечения безопасности ОВГО, представляется необходимым в ближайшей перспективе разработать и принять следующие нормативные правовые акты: Закон Республики Беларусь «Об особо важных государственных объектах»; Концепцию обеспечения безопасности особо важных государственных объектов Республики Беларусь. Их принятие позволило бы юридически закрепить классификацию и методику категорирования этих объектов, установить общие требования в сфере их безопасности, систематизировать понятийно-категориальный аппарат.

Литература

1. Об утверждении концепции борьбы с терроризмом в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 25 июля 2013 г., № 658 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
2. О некоторых мерах по обеспечению безопасности критически важных объектов информатизации [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 25 окт. 2011 г., № 486 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 16.04.2013 г., № 196 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
3. О промышленной безопасности опасных производственных объектов [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 10 янв. 2000 г. № 363-З в ред. Закона Респ. Беларусь от 29.06.2006 г., № 137-З с изм. внесенными Указом Президента Респ. Беларусь от 19.12.2008 г., № 689 // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
4. Тактика внутренних войск: учеб. : в 2 ч. / А.А. Козлов [и др.] ; под общ. ред. И.Н. Науменко, В.Н. Чапайло. – Минск, 2011. – Ч. 2. – 267 с.
5. Старостин, С.А. Понятийный аппарат, типология чрезвычайных обстоятельств и чрезвычайных ситуаций / С.А. Старостин // Актуальные проблемы управления ОВД в особых условиях : Труды Академии управления МВД России. – М., 1999. – 246 с.
6. Зайцев, С.Н. Особые условия. Термины и определения / С.Н. Зайцев. – М. : ИМЦ ГУК МВД России, 2003. – 64 с.
7. Косицин, И.А. Правовые и организационные основы охраны особо важных объектов подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.14 / И.А. Косицын. – Омск, 2001. – 224 с.
8. Об охранной деятельности [Электронный ресурс]: Закон Республики Казахстан, 19 октября 2000 г. : в ред. 23.04.2014 г., № 200-V ЗРК) / Информационная система. – Астана, 2014.
9. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Закон РФ, 11 марта 1992 г., N 2487-I : в ред. 21.07.2014 г., № 210-ФЗ // Гарант / Информ.-правовой портал. – Москва, 2014.
10. О внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 3 июня 1993 г., № 2341-XII : в ред. Закона Респ. Беларусь от 26.05.2012 г., № 378-З // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
11. Об утверждении Положения о соединении, воинской части внутренних войск Министерства внутренних дел Республики Беларусь : Приказ Министерства внутр. дел Респ. Беларусь, 01 октября 2014 г., № 350.
12. Концепция строительства и развития внутренних войск Министерства внутренних дел Республики Беларусь на 2014–2020 гг. : Приказ Министерства внутр. дел Респ. Беларусь, 16 янв. 2014 г., № 19.
13. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 30.12.2011 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Респ. Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.